



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

**PARECER Nº 130, DE 2022-PLEN/SF**

SF/22955.01277-03

De PLENÁRIO, em substituição às comissões temáticas, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2.991, de 2019, que altera as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), para garantir pleno acesso a informações relacionadas a parcerias com organizações da sociedade civil mantidas pelos órgãos e entidades da administração pública envolvidos na materialização do respectivo instrumento.

Relator: Senador **ALEXANDRE SILVEIRA**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Senado Federal o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, na condição de Casa revisora, ao Projeto de Lei nº 2.991, de 2019, de autoria do Senador Eduardo Gomes, que, nos termos da ementa original, acrescentava o art. 81-B à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para garantir aos ex-prefeitos e ex-governadores acesso ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV pelo prazo de um ano após o término de seus mandatos.

O texto aprovado pelo Senado Federal em agosto de 2019 incluía artigo na Lei que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, com o seguinte teor: *o ex-prefeito de Município ou o ex-governador de Estado ou do Distrito Federal cujo ente federado tenha aderido ao sistema de que trata o art. 81 [o SICONV] terá acesso a todos os registros de convênios celebrados durante a sua gestão, até a manifestação final do concedente sobre as respectivas prestações de contas.*



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

A ideia do projeto, como observado no parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, era basicamente a de *oferecer meios para facilitar a solução de problemas comuns no tocante à prestação de contas de convênios cuja execução se prolonga por período que abrange mais de um mandato executivo*. Isso porque o ex-gestor, tendo acesso aos elementos constantes da prestação de contas encaminhada pelo seu sucessor, poderia antecipar-se a um eventual juízo de rejeição pelo órgão concedente e apresentar documentação eventualmente faltante, evitando a instauração de tomada de contas especial. Note-se que a regra se referia a convênios celebrados pelos entes federados com a União. O SICONV foi criado por normas infralegais, as quais condicionaram a celebração, pelos órgãos da Administração Pública federal, de convênios com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, ao seu registro nesse sistema (cf. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007).

SF/2295.01277-03

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi examinado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com aprovação de substitutivo que altera o texto aprovado pelo Senado Federal nos seguintes pontos:

- a) Inclui artigo indicando o objeto e o âmbito de aplicação da futura lei (art. 1º do substitutivo);
- b) Insere inciso no art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), estabelecendo como um dos direitos por ela garantidos o *acesso integral a qualquer informação, documento ou sistema de controle relacionados a parcerias disciplinadas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ou decorrentes dos instrumentos previstos no art. 3º da referida Lei* (art. 2º do substitutivo);
- c) Modifica o teor do dispositivo que o texto aprovado pelo Senado pretendeu inserir na Lei nº 13.019, de 2014, dando-lhe a seguinte redação: *ao chefe do Poder Executivo e às autoridades que constem como signatárias dos respectivos instrumentos, ou que tenham delegado competência para sua celebração, é assegurado acesso integral a qualquer informação, documento ou sistema de controle relacionados a parcerias disciplinadas por esta Lei ou referidas no art. 3º, durante o curso do respectivo processo de prestação de contas, ainda que este se encerre após o afastamento do cargo ou a conclusão do mandato.*



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

SF/22955.01277-03

Conforme mencionado nos pareceres das comissões da Casa revisora, as mudanças tiveram por escopo: adequar o projeto às disposições do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (alteração mencionada na letra *a*); ampliar a transparência das informações relativas às parcerias da Administração Pública com entidades do Terceiro Setor, sejam aquelas reguladas pela Lei nº 13.019, de 2014, sejam as disciplinadas em outros diplomas legais (as enumeradas no art. 3º da referida Lei) (alteração referida na letra *b*); e estender o direito dos ex-gestores de acesso a informações sobre parcerias celebradas, não o limitando àquelas constantes do SICONV (alteração de letra *c*).

## **II – ANÁLISE**

Na presente fase de tramitação, o projeto retorna a esta Casa, para exame do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados. Com fulcro no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 7 de julho de 2021, seu exame será feito diretamente pelo Plenário da Casa.

O art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que *o substitutivo da Câmara a projeto do Senado será considerado série de emendas e votado, separadamente, por artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, em correspondência aos do projeto emendado.*

Não há correspondência entre os arts. 1º e 2º do Substitutivo da Câmara e o texto aprovado pelo Senado Federal, mas há entre o seu art. 3º e o art. 1º do projeto encaminhado à Casa revisora. Iniciaremos o exame por esse último dispositivo.

Como já registrado, o propósito original do projeto era o de possibilitar que ex-gestores estaduais e municipais tivessem acesso a informações do SICONV sobre convênios celebrados por seu Estado ou Município com a União, de modo a permitir que, no caso de carência de elementos nas prestações de contas, pudessem se antecipar a uma eventual instauração de tomada de contas especial e fornecer as informações e documentos faltantes.

O Substitutivo da Câmara promoveu modificações substanciais nessa regra, quais sejam: (i) ampliou o universo de agentes públicos com acesso às informações (não se limitando ao ex-Chefe do Poder Executivo); e (ii) modificou o conjunto de elementos a que será dado acesso ao agente



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

público (qualquer informação, documento ou sistema de controle relacionados a parcerias com entidades do Terceiro Setor). Com isso, a finalidade inicial do projeto restou inviabilizada, pois, entre as relações disciplinadas pela Lei nº 13.019, de 2014, ou mencionadas em seu art. 3º, não estão os convênios celebrados pelos entes subnacionais com a União.

Pode-se cogitar de interesse do ex-gestor em acompanhar a prestação de contas de parcerias com entidades do Terceiro Setor celebradas durante o seu mandato, mas não era esse, em absoluto, o propósito original do projeto.

De resto, a nova regra introduzida pelo Substitutivo da Câmara na Lei nº 12.527, de 2011, já assegura esse direito de acesso à informação a qualquer pessoa, não apenas aos ex-gestores, de modo que o acolhimento do art. 2º do Substitutivo e a rejeição do seu 3º, com manutenção do texto aprovado pelo Senado, além de não prejudicar a transparência nas parcerias com o Terceiro Setor, possibilitará a preservação do intento que motivou a apresentação do projeto.

Quanto ao art. 1º do Substitutivo, é certo que, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, o primeiro artigo do texto de uma lei deve indicar seu objeto e âmbito de aplicação. E não desconhecemos que a prática da Câmara dos Deputados tem sido a de seguir tal comando mesmo no caso de projetos que se limitem a alterar a legislação vigente. Acreditamos, no entanto, que a regra deve ser interpretada segundo a razão que a ensejou, a de propiciar ao aplicador da Lei uma compreensão inicial de seu conteúdo e alcance. Não vemos sentido, por exemplo, na existência de um artigo inicial descrevendo o objeto e âmbito de aplicação em lei cuja única disposição normativa seja a de revogar outra lei. Da mesma forma, leis que se limitem a modificar legislação preexistente não necessitam de um artigo inicial expositivo de seu objeto e âmbito de aplicação, mesmo porque a existência de tais leis pressupõe a do diploma normativo a ser alterado, este sim dotado de artigo inicial indicativo de seu objeto e âmbito de aplicação.

No caso específico do Substitutivo em exame, a manutenção do art. 1º seria inclusive problemática, porque ele identifica como objetivo da futura lei *garantir pleno acesso a informações relacionadas a parcerias com organizações da sociedade civil mantidas pelos órgãos e entidades da administração pública envolvidos na materialização do respectivo instrumento*. Ou seja, coerente com as demais modificações realizadas pela Câmara dos Deputados, não faz qualquer referência ao acesso, por ex-

SF/22955.01277-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

SF/22955.01277-03

gestores, a informações sobre a prestação de contas em convênios celebrados pelos entes subnacionais com a União. Por isso, entendemos de melhor alvitre propor a rejeição do art. 1º do Substitutivo.

Cabe, ainda, registrar que o Substitutivo aprovado pela Câmara carece de cláusula de vigência, devendo ser mantido o texto do Senado nesse ponto, que, em seu art. 2º, estabeleceu como data de entrada em vigor da nova Lei a de sua publicação.

As propostas colocadas conduzem à necessidade de modificação da ementa do Substitutivo da Câmara, incumbência da Comissão Diretora, nos termos do art. 98, II, do RISF. Sem embargo, e a título de contribuição, sugerimos seja dada esta redação à ementa: *Altera as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), para garantir pleno acesso a informações relacionadas a parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, bem como para assegurar a ex-prefeitos e ex-governadores acesso aos registros de convênios celebrados durante a sua gestão em sistema mantido pela União.*

Por fim, cumpre esclarecer que o SICONV foi substituído pela Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019. O art. 81-B, que o texto aprovado pelo Senado Federal pretende introduzir na Lei nº 13.019, de 2014, não identifica nominalmente o SICONV, apenas faz referência ao sistema de que trata o art. 81. Este sim menciona o SICONV. Conquanto o ideal fosse a atualização da Lei nesse ponto, o atual estágio de tramitação do projeto não nos permite promover esse tipo de inovação. Isso, no entanto, não compromete a aplicação das novas disposições legais. Textos normativos anteriores devem ser lidos de modo a que alterações de nomenclatura não comprometam a sua aplicabilidade. Mesmo quando as mudanças não se limitam a uma simples denominação, a tarefa do exegeta é assegurar, na maior medida possível, que elas não obstem a continuidade de vigência das normas preexistentes. É o que ocorre, por exemplo, com referências, em leis antigas, ao Ministério da Fazenda, cumprindo ao aplicador da norma, em princípio, interpretar que elas se referem atualmente ao Ministério da Economia, sucessor daquele. Em suma, apesar de o art. 81 da Lei nº 13.019, de 2014, referir-se ao SICONV, disso não decorre prejuízo algum para a eficácia da disposição que o PL nº 2.991, de 2019, pretende inserir na mesma Lei.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

**III – VOTO**

Ante o exposto, o parecer é pela aprovação do art. 2º do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2.991, de 2019, e pela rejeição de seus arts. 1º e 3º, com restabelecimento dos arts. 1º e 2º do texto do mesmo projeto aprovado pelo Senado Federal, e modificação de sua ementa, de modo a compatibilizá-la com a presente deliberação.

SF/22955.01277-03

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator